

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

**COMPRAS NA ÁREA PÚBLICA:**

Um estudo de caso de licitação na Justiça Eleitoral do Rio de Janeiro

***LUCIANO DOS SANTOS DANTAS***

Rio de Janeiro/RJ  
2011

COMPRAS NA ÁREA PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO DE LICITAÇÃO NA JUSTIÇA ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO.

Luciano dos Santos Dantas

MONOGRAFIA SUBMETIDA À COORDENAÇÃO DO CURSO DE ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À OBTENÇÃO DO GRAU DE BACHAREL EM ADMINISTRAÇÃO.

Aprovação da banca examinadora:

---

Orientador: Prof. Dr. Synval de Sant'Anna Reis Neto

---

Examinador: Prof. Alexis Cavichini Teixeira de Siqueira, M.SC.

#### Agradecimentos:

Agradeço, primeiramente, a Deus por permitir que, aqui, eu chegasse. Sou grato, também, aos amigos resultantes desta jornada acadêmica, que permitiram à UFRJ ser ainda mais enriquecedora, e, primordialmente, à minha mãe, razão de todas as minhas conquistas.

Agradeço, ainda, ao Professor Synval, pela orientação imprescindível à finalização deste trabalho.

## **Resumo**

O presente trabalho teve como objetivo buscar compreender melhor, através de um estudo de caso, como se encontra a atual realidade da Administração Pública e seus processos internos de controle e gestão diante do desafio de um novo modelo de Estado requerido pelas transformações sociais e econômicas da nova ordem contemporânea.

Por intermédio do processo licitatório ao qual prendeu-se o presente estudo, procuramos apresentar as fraquezas e as peculiaridades deste modelo vigente que regula as compras na administração pública brasileira, considerando a visão interna sobre este processo e pontuando a rotina e os obstáculos enfrentados durante sua execução.

O presente trabalho se restringiu, ainda, ao âmbito do processo operacional da área de compras no ambiente da Justiça Eleitoral do Rio de Janeiro, onde tivemos a oportunidade de investigar os principais entraves deste processo.

Palavras-Chave: Administração Pública. Compras. Licitação Pública. Material.

## **Abstract**

This present paper aimed to find a better comprehension, through a case study, of the current reality in the Public Administration and of its internal procedures of control and management before the challenge of a new State model required by social and economic transformations in the new contemporary order.

Through the bidding process which the present study was held, we intended to expose the weaknesses and peculiarities of the current model that regulates the acquisitions in the brazilian public administration, considering the internal view on this process and pointing out the routine and the obstacles faced during its implementation.

This study was restricted also to the scope of the operational process of the buying department in the sphere of the Electoral Court in Rio de Janeiro, where we had the opportunity to investigate the main barriers in this process.

Key Words: Acquisiton. Material. Public Administration. Public Bidding.

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b>	07
1.1 Apresentação	07
1.2 Objetivos, Problemática e Delimitação	09
1.3 Justificativa	11
1.4 Recursos Metodológicos	11
1.5 Referencia Teórico	12
1.6 Organização do Trabalho	14
<b>2. O Sistema de Material</b>	15
2.1 A Administração de Compras	17
2.2 Modalidades de Compras	19
2.3 Objetivo da Função da Compras	20
2.4 Política de Compras	23
2.5 Subsistema de Compras	24
<b>3. Licitação</b>	27
3.1 Definição	27
3.2 Evolução do Processo Licitatório	28
3.3 A Lei 8.666/1993 – Lei das Licitações	29
3.4 Modalidades Licitatórias	31
3.5 Pregão	34
3.6 Registro de Preços	35
3.7 Tipos de Licitação	35
3.8 Fases da Licitação	36
3.9 Inexigibilidade e Dispensa	38
<b>4. Estudo de Caso</b>	40
4.1 A Justiça Eleitoral e o Estado Brasileiro	40
4.2 Tribunal Regional Eleitoral	40
4.2.1 Definição e Composição	40
4.2.2 Atribuições	41
4.2.3 Procedimento Licitatório do TRE/RJ	41
4.2.4 Etapas do Processo Licitatório	42
<b>5. Conclusão</b>	53
<b>Referências Bibliográficas</b>	55

## **1. Introdução**

### **1.1 Apresentação**

O contexto sócio-econômico mundial, nas últimas décadas, tem passado por profundas transformações, tendo a competitividade como a sua chave mestra, especialmente com a aceleração da concorrência e a busca de novas formas de acumulação de capital.

A nova configuração internacional, baseada em um modelo globalizado, exige cada vez mais respostas ágeis e eficientes por parte dos estados nacionais frente aos desafios apresentados pelo desenvolvimento econômico-social. Segundo De Masi (2003), desenha-se assim uma nova divisão internacional de trabalho, pela qual algumas áreas mantêm o monopólio da pesquisa científica e do poder político, outras produzem e outras se limitam ao simples consumo.

O epicentro do mundo deslocou-se da produção quantitativa e qualitativa de objeto material para a produção de bens imateriais, como as informações, os símbolos, a estética, o valor, que ocupam o lugar do palpável e geram uma economia intangível, desafiando a eficácia na obtenção de resultados pelos modelos tradicionais de atuação dos aparelhos estatais.

O Estado brasileiro permitiu que a sociedade nacional construísse ao longo das últimas décadas uma imagem de ineficiência e irracionalidade sobre as suas instituições burocráticas<sup>1</sup> e seus modelos de gestão. Ressalvados alguns órgãos ou setores governamentais específicos, o Estado é observado pela sociedade como um grande aparelho imerso em um sistema sem capacidade para atingir seus objetivos e responsabilidades.

Entretanto, com o processo democrático iniciado nos anos 80 e o novo contrato social de 1988, começa-se a perceber uma maior preocupação pública com a discussão do tema 'eficiência' dentro da Administração Pública. Seu apogeu político foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que acrescentou formalmente o Princípio da Eficiência nos delimitadores da máquina estatal.

---

<sup>1</sup> Weber (1987) definiu a burocracia como sendo um sistema de administração que preconiza a hierarquia, a disciplina rigorosa e a veneração à autoridade ("um tipo de dominação legal") e defende o cumprimento de objetivos organizacionais. É um sistema impessoal que funciona de acordo com normas e regras previamente estabelecidas, no qual as pessoas ficam em plano secundário ou, em alguns casos, sequer são consideradas.

Como afirmam Behn (1998, p.26) e Wilson (1989, p.370), foi superada a época em que o problema a ser resolvido era exclusivamente a existência da confiança pública na probidade do governo. Agora se trata de produzir confiança pública em sua capacidade de desempenho.

Numa perspectiva histórica, conforme Petrucci e Schwarz (1999), temos que o Brasil passou por três reformas administrativas, que resultaram nos três modelos básicos de administração pública: patrimonialista, o burocrático e o gerencial.

No modelo patrimonialista, o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano, sendo, na verdade, uma continuidade do modelo de administração utilizado pelas monarquias até o aparecimento da burocracia. O modelo burocrático surge com uma proposta de combate à corrupção e ao nepotismo que caracterizam a administração patrimonialista. Tal modelo trouxe como princípios orientadores a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo. O modelo gerencial, por sua vez, não nega os princípios do modelo burocrático. Ele fornece formas mais flexíveis de gestão, dando maior autonomia ao administrador na execução de suas tarefas e utiliza-se de um controle *a posteriori*, deslocando-se a ênfase dos meios para os fins.

A reforma administrativa em curso no Brasil – cujos princípios estão expostos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (extinto Mare – Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995) – possui como proposta básica transformar a administração pública brasileira, de burocrática, para administração gerencial.

*“Enquanto a administração pública burocrática se concentra no processo, em definir procedimentos para contratação de pessoa, para compra de bens e serviço, e em satisfazer as demandas dos cidadãos, a administração pública gerencial orienta-se para resultados. A burocracia concentra-se nos processos, sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção. (...) A administração pública gerencial, por sua vez, assume que se deve combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isto, não são necessários procedimentos rígidos. Podem ter sido necessários quando dominavam*



*os valores patrimonialistas; mas não o são agora, quando se rejeita universalmente que se confundam os patrimônios público e privado”* (Bresser Pereira, 1998).

## **1.2 Objetivos, Problemática e Delimitação**

O presente trabalho visa uma melhor compreensão deste tema, através do estudo de caso. Procuraremos encontrar a atual realidade da Administração Pública e seus processos internos de controle e gestão diante de um novo modelo de Estado requerido pelas transformações sociais e econômicas da nova ordem contemporânea.

Por intermédio do processo licitatório ao qual prende-se o presente estudo, procuraremos apresentar as fraquezas e as peculiaridades deste modelo vigente que regula as compras na administração pública brasileira, considerando a visão interna sobre este processo, pontuando a rotina e os obstáculos enfrentados durante sua execução.

O presente trabalho se restringirá ao âmbito do processo operacional da área de compras no ambiente da administração pública, onde teremos oportunidade de investigar os principais entraves deste processo.

O Estado brasileiro deparou-se ao longo das últimas duas décadas com novos desafios impostos pela nova ordem social resultante, principalmente, dos avanços tecnológicos e políticos. Para arcar com estas novas demandas, o Estado viu-se compelido a se reaparelhar e a adequar seu modelo gerencial às suas limitações técnicas e orçamentárias.

Naturalmente, por seu tamanho, os altos valores de custeio da máquina pública sempre representaram um grande desafio gerencial para os seus gestores. Com o aumento de serviços demandados pela sociedade, o Estado iniciou um processo gradual de aumento na carga tributária para suprir esta nova participação estatal na estrutura social do país. Entretanto, a Administração Pública depara-se com uma realidade singular no momento, visto que o processo arrecadatário encontra-se em níveis elevados e que as necessidades sociais ainda não se encontram razoavelmente atendidas.

Dentro desta realidade, as diferentes esferas de governo – instigadas por alguns ativos setores sociais – vêm apresentando, ao longo dos últimos anos, algumas iniciativas para aumentar a eficiência do sistema público, objetivando atender melhor com as suas restrições orçamentárias.

Os chamados gastos de custeio representam, juntamente com os custos do funcionalismo, os dois grandes arcabouços dos orçamentos públicos.

Opostamente às organizações privadas, os mecanismos de controle gerencial e fiscalização que regulam o uso racional de material de consumo pelos agentes públicos inexistem ou são ineficazes na Administração Estatal. Em função dessa vertente comportamental, racionalizar a função compra dentro do sistema público representa um grande desafio aos gestores e legisladores.

A maior parte dos recursos despendidos pela Administração Pública deve submeter-se ao processo de licitação. Em decorrência deste aspecto, constitui área de grande vulnerabilidade, configurando amplo cenário para a ocorrência de erros e desvios.

A Constituição Federal, no inciso XXI do art. 37 dispõe, *in verbis*: “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (...)”.

De acordo com Meireles (1990, p.237), “Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o controle do seu interesse”.

O grande desafio dos legisladores e reguladores da matéria licitatória na Administração Pública é encontrar um caminho de ação que seja equidistante entre as necessidades de se garantir a execução do princípio constitucional da eficiência e se configurar mecanismos de controle que protejam o patrimônio público de ações antiéticas danosas ao aparelho estatal.

Em 1930 já assinalava BIOLCHINI: “Apezar dos inconvenientes que se apontam contra a pratica das concurrencias pela administração publica, não se póde desconhecer que ellas constituem uma medida altamente moralizadora que, se não

evita inteiramente possíveis abusos, pelo menos os coíbe de um modo eficaz”<sup>2</sup>. A utilização de instrumentos de contenção a recorrentes casos de falta de moral<sup>3</sup> e ética<sup>4</sup> na Administração Pública tem sido uma preocupação constante ao longo dos tempos, cuja culminância comprovou-se na edição das mais diversas normas regulamentadoras da matéria.

Identifica-se como sendo as principais dificuldades técnicas das compras públicas: obstáculos na atualização de procedimentos da função Compras; obstáculos na integração de papéis multifuncionais; objeção para aceitar as compras centralizadas e processos de aquisição morosos e com uma sistemática que foge a racionalização.

### 1.3 Justificativa

A Política de Compras de um governo é de muita utilidade no auxílio à condução de sua Política Econômica. É, portanto, de suma importância o estudo do tema licitação, visando aprimorar e atualizar suas premissas e ferramentas frente às novas necessidades sociais, propiciando resultados mais satisfatórios na condução da Política de Governo.

### 1.4 Recursos Metodológicos

Os métodos que utilizaremos para desenvolver o presente trabalho serão: levantamento bibliográfico e estudo de caso.

Segundo Vergara (2007), *“pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral. Fornece instrumental analítico para qualquer outro tipo de pesquisa, mas também pode esgotar-se em si mesma”*.

---

<sup>2</sup> Apud, Júnior, Jessé Torres Pereira, Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. 4ª Edição. Ed. Renovar, 1997.

<sup>3</sup> Segundo Vasquez (1998), moral é um “sistema de normas, princípios e valores, segundo o qual são regulamentadas as relações mútuas entre os indivíduos ou entre estes e a comunidade, de tal maneira que estas normas, dotadas de um caráter histórico e social, sejam acatadas livres e conscientemente, por uma convicção íntima, e não de uma maneira mecânica, externa ou impessoal”.

<sup>4</sup> Motta (1984) define ética como um “conjunto de valores que orientam o comportamento do homem em relação aos outros homens na sociedade em que vive, garantindo, outrossim, o bem-estar social”.

O levantamento bibliográfico será a base para a apresentação das referências teóricas inerentes à função compras e ao modelo brasileiro de licitação.

YIN (1989) afirma que *"o estudo de caso é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas"*.

O método do estudo de caso *"(...) não é uma técnica específica. É um meio de organizar dados sociais preservando o caráter unitário do objeto social estudado"* (GOODE & HATT, 1969). De outra forma, BONOMA (1985) afirma que o *"estudo de caso é uma descrição de uma situação gerencial"* e TULL (1976) coloca que *"um estudo de caso refere-se a uma análise intensiva de uma situação particular"*.

O estudo de caso funcionará como uma ferramenta que permitirá ao leitor identificar em um caso real as teorias levantadas pelo levantamento bibliográfico.

A rotina dos procedimentos administrativos necessários à conclusão do processo de compra no órgão será acompanhada e relatada, analisando-se suas singularidades.

## **1.5 Referencial Teórico**

Ainda que sejam evidentes as limitações da intervenção estatal, o papel estratégico desempenhado pelas políticas públicas no capitalismo contemporâneo é indispensável e é irrealista pensar que essa coordenação possa ser substituída pelo mercado. Segundo Przeworski (1996) *"a visão (neoliberal) de que, na ausência de suas tradicionais 'falhas', os mercados seriam eficientes, parece estar morta, ou no mínimo moribunda"*.

De acordo com BRESSER PEREIRA (1998), *"a causa básica da grande crise dos anos 80 (...) é uma crise do Estado: uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado. Ora, se a proposta de um Estado mínimo não é realista, e se o fator básico que subjaz à crise econômica é a crise do Estado, a conclusão só pode ser uma: a solução não é provocar o definhamento do Estado, mas o reconstruir, reformá-lo"*.

Os cidadãos estão se tornando cada vez mais conscientes de que a Administração Pública burocrática não atende às demandas que a sociedade civil apresenta aos Governos no atual sistema capitalista. Os cidadãos estão exigindo do Estado muito mais do que o Estado pode oferecer.

Segundo Libâneo (1995), “a cidadania (o *status civitatis* dos romanos) é o vínculo jurídico-político que, traduzindo a pertença de um indivíduo ao Estado, o constitui perante este num particular conjunto de direitos e obrigações [...] A cidadania exprime assim um vínculo de caráter jurídico entre um indivíduo e uma entidade política: o Estado”.

O cidadão é ator importante no processo de fiscalização da atuação estatal. É cláusula pétrea da Constituição Brasileira o direito de todo e qualquer cidadão interpelar a Administração Pública visando colher dados resultantes de procedimentos administrativos não sigilosos, incluindo-se nesse rol as informações decorrentes de compras.

Lane (2000) define a governança aplicada ao setor público como um conjunto de teorias sobre como os governos se articulam para o provimento de serviços em uma sociedade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) foi outro marco institucional importante. Segundo Paiva (2006), “*além de estabelecer normas que limitam gastos com pessoal e o endividamento e forçam o estabelecimento de metas fiscais anuais e de provisão de despesas correntes, a LRF prevê mecanismos de controle de qualidade dos gastos públicos*”. Dessa forma, a LRF contribuiu para o aumento do espaço dado “*às discussões sobre a quantidade e a qualidade do gasto*”, segundo Afonso (2005).

Segundo HEINRITZ e FARREL (1972), “*as compras, como uma função administrativa, têm a responsabilidade de participar do planejamento e das previsões de sua empresa*”. Com isso, qualquer proposta gerencial que busque incrementar eficiência em um processo de compra e estocagem necessita caminhar sobre as vias do planejamento.

Barros (1995) explica que “*com a licitação, entre outros fins, o legislador procurou garantir a contratação contra conluíus, partindo do pressuposto ou do preconceito de que administradores e administrados não merecem confiança. Mas*

*os conluíus subsistiram com a licitação. Existem na licitação. Essa impotência do instituto levou a doutrina a repetir o cotejo entre o risco de conluio que não deixa de existir e a perda de eficiência que passa a existir com a licitação, a fim de reiterar o questionamento em face daquele pressuposto de desconfiança. Os balanços recentes são mais negativos que os precedentes, concluindo pela ineficácia da licitação perante os seus fins.”.*

## **1.6 Organização do Trabalho**

O presente estudo será apresentado em quatro capítulos.

No primeiro capítulo abordaremos a função compras, definindo-a e conceituando os elementos que podem servir de apoio para uma melhor compreensão desse subsistema de material, situando-a dentro do contexto organizacional, destacando sua importância para o funcionamento e cumprimento dos objetivos organizacionais.

No segundo capítulo discutiremos o sistema licitatório, qualificando-o e apresentando suas particularidades em relação ao sistema privado, salientando sempre seus dispositivos legais reguladores.

No terceiro capítulo, apresentaremos nosso estudo de caso (Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro) onde abordaremos através de sua história a sua missão dentro da estrutura administrativa do Estado Brasileiro. No estudo de caso procuraremos, através da lente da processualística, levantar os passos de um processo licitatório real ocorrido dentro do órgão escolhido, identificando as dificuldades enfrentadas pelo setor público para realizar um processo de licitação ágil e eficiente.

Finalizando, apresentaremos nossas análises e conclusões sobre possíveis recomendações de modo que seja possível a agilização do processo sem a perda da condição ética, racional e econômica para a sociedade brasileira.

## **2. O Sistema de Material**

O Sistema de Material representa o conjunto de atividades desenvolvidas pela organização, de forma centralizada ou não, destinadas a suprir os diversos setores com o material necessário ao desempenho normal de suas respectivas atribuições, visando permitir à organização cumprir seus objetivos.

A área de compras, que normalmente atendia unicamente às necessidades das áreas de produção e de suprimentos, passou a atuar de forma integrada com outros setores de forma a desenvolver bases de fornecimento capazes de atender às prioridades competitivas das organizações.

O atual foco do gerenciamento da função compras integra-se necessariamente ao posicionamento e aos objetivos táticos da organização, direcionando todas as atividades de compras para as oportunidades compatíveis com as capacidades da organização de conseguir objetivos e metas de longo prazo. Conforme Baily (2000), “o fato de o papel estratégico [tático] e de contribuição de compras e suprimentos serem bem reconhecidos em muitos negócios relevantes significa que as decisões estratégicas de compras podem ser tomadas no nível de diretoria”.

Com isso, a gestão de material assume posição de vital importância dentro da organização, pois ela permite o controle do fluxo de serviços e suprimentos no âmbito interno das empresas, permitindo que eles sejam destinados ao local certo, no momento apropriado, na exata quantidade, oriundos da fonte correta e com as melhores condições de qualidade e preço, criando um intrínseco processo de suporte logístico.

Conforme Ballou (1993), “a logística empresarial trata de todas as atividades de movimentação e armazenagem que facilitam o fluxo de produtos desde o ponto de aquisição da matéria prima até o ponto de consumo final, assim como dos fluxos de informação que colocam os produtos em movimento, com o propósito de providenciar níveis de serviço adequados aos clientes a um custo razoável”.

Este sistema equivale ao planejamento, organização, direção, coordenação e controle de todas as tarefas necessárias à definição de qualidade, aquisição, guarda, controle e aplicação de material destinados às atividades operacionais de uma organização.

A Administração do Material tem como objetivos:

- Cumprir o prazo estipulado;
- Apresentar a qualidade especificada;
- Buscar o preço justo;
- Buscar a rápida reposição de estoque;
- Ter preço que possibilite a venda com lucratividade;
- Não gerar reclamação por parte do cliente/consumidor.

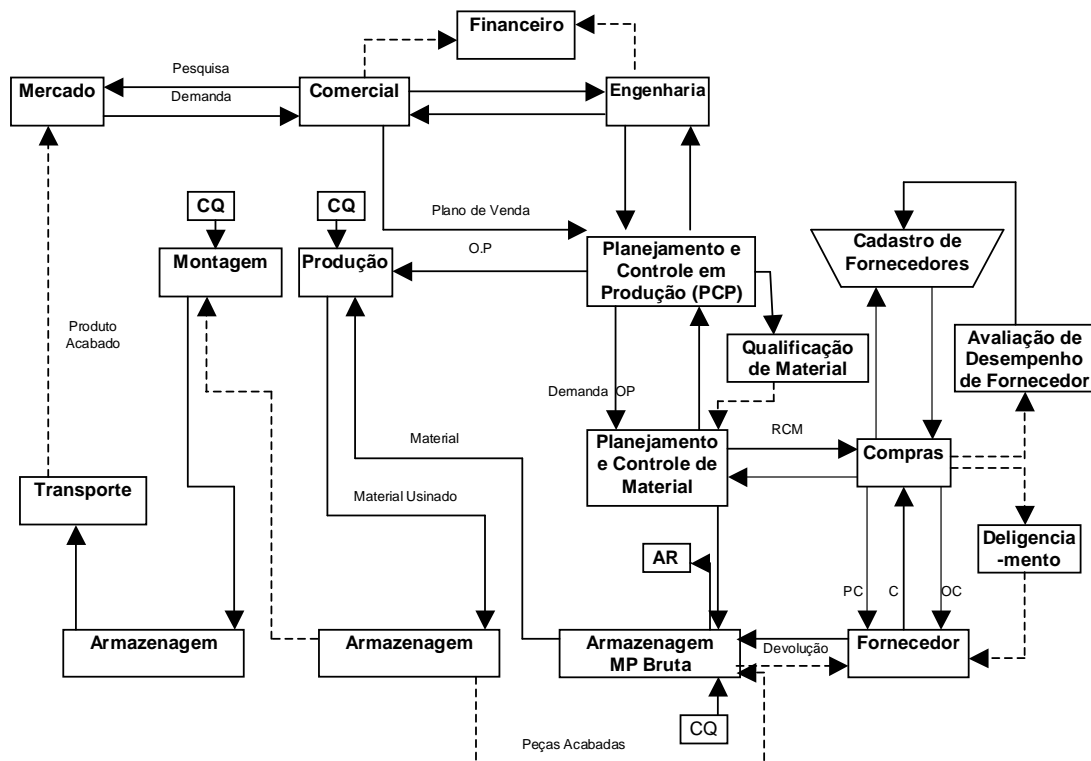
Este está diretamente integrado às áreas da administração tais como:

- Desenvolvimento e projeto do produto;
- Planejamento das vendas;
- Orçamento da empresa;
- Logística de abastecimento e da manufatura;
- Administração do ativo fixo;
- Planejamento e controle da produção;
- Sociedade.

A figura 1 ilustra a integração do sistema de material com as áreas citadas acima.



Figura 1 – Diagrama do Sistema Administrativo de Material



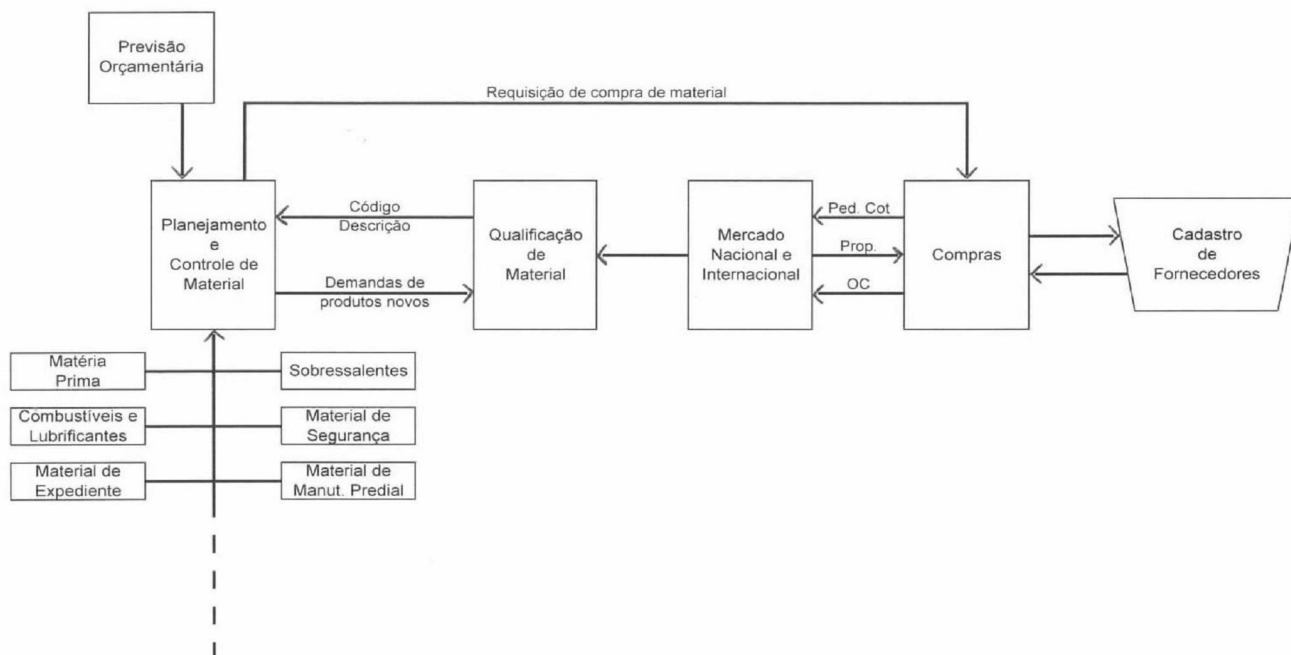
## 2.1 A Administração de Compras

A Administração de Compras possui como características básicas: procurar, adquirir e providenciar a entrega e o recebimento de material, mercadorias, suprimentos e máquinas necessárias para a manutenção, expansão e funcionamento da organização.

Segundo Viana (2000), o ato de comprar passa por algumas etapas, as quais são:

- Determinação do que, de quanto e de quando comprar;
- Estudo dos fornecedores e verificação de sua capacidade técnica;
- Promoção de concorrência, para a seleção do fornecedor vencedor;
- Fechamento do pedido;
- Acompanhamento ativo durante o período que decorre entre o pedido e a entrega.
- Encerramento do processo, após recebimento do material, controle da qualidade e da quantidade.

Figura 2 – Diagrama representativo das atividades que vão:  
De: Previsão Orçamentária / Até: Emissão da Ordem de Compra



As principais atribuições do órgão de compras são: manter atualizadas as informações dos fornecedores cadastrados e os registros necessários à atividade, efetuar as licitações, de conformidade com as necessidades da empresa e garantir o cumprimento das cláusulas contratuais, mediante diligenciamento, o qual consiste em acompanhar, documentar e fiscalizar as encomendas para que cheguem ao destino na hora e local contratados.

O cadastro de fornecedores tem como característica principal a manutenção da base de dados relativas às avaliações de desempenho de fornecedores de material e serviços. Para isto, sua responsabilidade delimita-se ao acompanhamento da evolução do mercado e outros dados pertinentes a cada fornecedor. Na etapa do processamento, os documentos referentes aos pedidos de compra são recebidos e os respectivos processos são ordenados e alimentados, relatando-se o andamento do mesmo quanto às compras recebidas, compras aceitas e compras devolvidas.

As compras, quando subdividas em locais e por importação, possui a característica principal referente ao conhecimento das legislações pertinentes às compras no serviço público (locais) quanto referente às compras em outros países

(por importação). As compras locais podem também ser feitas pelas empresas privadas, das quais se exige menor formalidade, muito embora com procedimentos semelhantes. E, por fim, utiliza-se do diligenciamento para acompanhar o cumprimento das cláusulas contratuais (Viana, 2000).

De acordo com Viana (2000), o órgão de compras possui outras atividades que constituem o estudo do mercado e de material, a análise de cotações e de preços, a investigação das fontes de fornecimento, as entrevistas com vendedores, a negociação, a efetivação das encomendas e a vistoria dos fornecedores no âmbito da pesquisa.

É importante salientar que o órgão de compras interage com diversos órgãos. Na figura 4, pode-se visualizar esse fluxo de integração entre o mesmo e as demais áreas da empresa, seja esta pública ou privada.

Figura 3 – Fluxo Interno de Integração



## 2.2 Modalidades de Compras

Para identificar qual o tipo de compras que as empresas utilizam, apresentam-se as seguintes modalidades de compras descritas em Lima Jr et. al (2006):

*Compras de emergência* - São realizadas às pressas a fim de atender necessidade surgida de surpresa. A empresa que utiliza com freqüência esta

*modalidade de compras demonstra que não existe um mínimo de planejamento de compras ou, se existe, não é executado corretamente. Isso é desvantajoso, pois reduz o poder de negociação dessa empresa com o fornecedor e a competitividade da empresa no mercado.*

*Compras especulativas - Realizadas para especular com possível alta de preços, esta modalidade de compra, geralmente é feita antes de a necessidade ser apresentada. Isto é muito perigoso, pois além de comprometer o capital de giro, pode acarretar prejuízos para a empresa, se não acontecer à alta de preços prevista.*

*Compras contratadas - Referem-se às compras feitas através de contratos que prevêem a entrega dos produtos em épocas preestabelecidas. É muito utilizada, na indústria, para fornecimento de matéria-prima, e no comércio, para mercadorias especiais, modelos exclusivos ou produtos novos não lançados ainda no mercado. A escolha dos fornecedores que tenham produtos de boa aceitação no mercado, que apresentam bons sistemas de promoção e propaganda e que cumprem as condições estabelecidas no contrato, são os cuidados que o comprador deve tomar ao utilizar a compra contratada.*

*Compras antecipadas - São aquelas feitas a fim de atender as reais necessidades de vendas da empresa para um determinado período. O planejamento de compra é imprescindível nesta modalidade, que é a mais indicada, pois as compras são realizadas dentro de um programa definido pela empresa.*

*Compras de reposição - Referem-se às compras realizadas para adquirir mercadorias que apresentam comportamento estável de vendas. Esta modalidade de compra é muito utilizada no comércio, principalmente em supermercados, restaurantes e mercearias, onde os produtos de primeira necessidade apresentam esse comportamento.*

## **2.3 Objetivo da Função de Compras**

O montante e o valor das compras têm crescido exponencialmente dentro do processo de globalização e expansão enfrentado pelas organizações nas últimas décadas. As organizações focam suas atenções para suas atividades e processos

fundamentais, e a função compras exerce extrema importância dentro do contexto competitivo do atual mundo corporativo. Apesar das variedades nas modalidades de compras, existem os objetivos básicos que servem para todos os serviços e materiais comprados (SLACK et. al, 1997 *apud* Lima Jr et. al, 2006). São eles:

*Comprar ao preço correto: a vantagem maior quando se compra ao preço correto é em relação aos custos, uma vez que as compras têm um impacto bastante significativo nos custos de qualquer operação e, conseqüentemente nos lucros da empresa. Portanto, a capacidade de negociação com os fornecedores é fundamental para se chegar a um bom acordo. É válido ressaltar que quanto maior a participação dos custos de compras no custo total, mais a lucratividade pode ser melhorada. Por isso, as operações de supermercados dedicam tanto esforço à redução de custos de seus produtos comprados.*

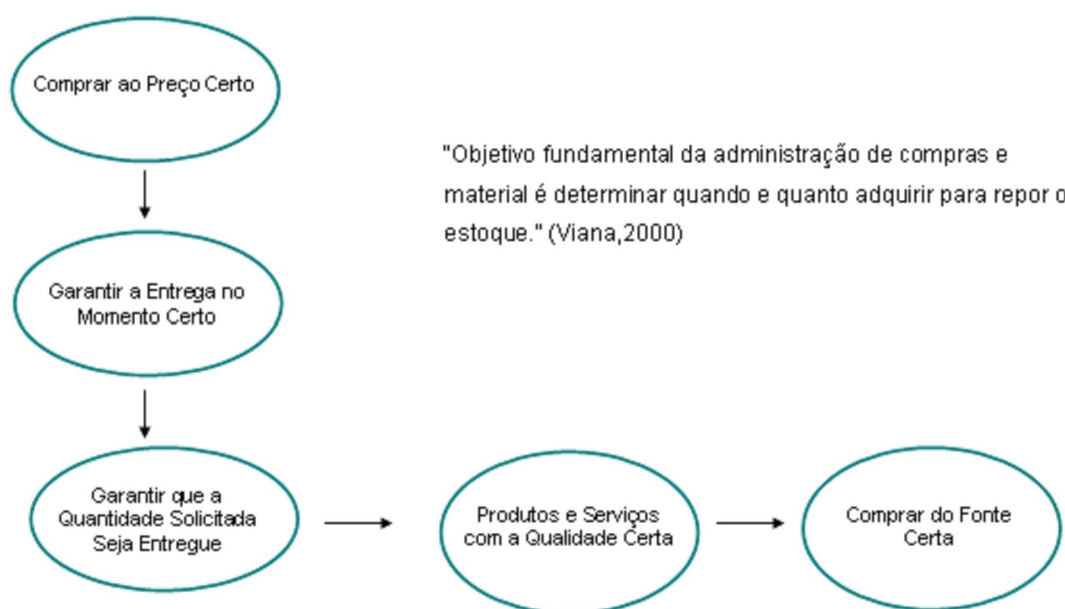
*Entrega no momento correto e na quantidade correta: pode ter impactos no desempenho da empresa em termos de velocidade de entrega, confiabilidade de entrega e flexibilidade. Essa questão envolve características do fornecedor, meio de transporte e do tipo de produto. Após as decisões de quantidade e momento de compra sejam determinadas, de acordo com as variáveis citadas, a função de compra estará diretamente envolvida como todo o processo de geração de ordem de compra, de assegurar que o contrato gerado foi cumprido e assim, gerando a função de acompanhamento dos pedidos até o momento da entrega final do produto. Porém, espera-se que todos os fornecedores cumpram sua tarefa, sendo desnecessária essa função.*

*Produtos e serviços da qualidade correta: esta decisão tem efeito direto no desempenho da empresa em conseguir alcançar uma vantagem em termos de qualidade e também afetará a velocidade de fornecimento e confiabilidade. Os fornecedores estão cada vez sendo mais encorajados em garantir que a qualidade do produto esteja sobre sua responsabilidade. Este esforço tem geralmente se dado através do investimento em programas de garantia de qualidade de fornecedores. Os fornecedores podem ter sua qualificação certificada, garantindo que seus sistemas e processos estão em conformidade com normas internacionais, como a ISO 9000. Essa certificação traz maior confiança do comprador pelo fornecedor, porém indica somente a capacitação de atingir boa qualidade, e não garante a boa qualidade dos produtos e serviços dos fornecedores.*

*Comprar da fonte correta: essa questão implica no potencial atual e futuro do fornecedor, em vez de considerar somente os benefícios diretos e imediatos. Algumas vezes a escolha é baseada somente pela cotação final de cada fornecedor, porém é preciso analisar qual realmente estará disposto a flexibilizar termos de fornecimento, ou então qual deles tem uma melhor atitude para dispor um aprimoramento do serviço que fornece. Também inclui na compra da fonte correta, a decisão de abastecer cada produto ou serviço individual a partir de um fornecedor ou de mais de um deles. Essa tendência precisa ser analisada quanto às vantagens e desvantagens. Com um único fornecedor as relações são mais fortes e mais duráveis, ocorre uma maior economia de escala, a comunicação é melhor, porém há desvantagens quando o fornecedor resolve forçar os preços para cima quando não há outras alternativas de fornecimento. Já para a opção de se ter mais de um fornecedor, há a vantagem de forçar o preço para baixo caso haja competição entre os fornecedores, cria-se várias fontes de conhecimentos e há também a possibilidade de trocar de fornecedor caso haja alguma falha. Por outro lado têm-se um menor comprometimento, uma maior dificuldade de comunicação e também a dificuldade de obter economias de escala.*

Para melhor compreensão dos conceitos descritos acima se apresenta a figura 4 a seguir ilustrando os mesmos.

Figura 4 – Objetivos de Compras



Fonte: Adaptado de SLACK et. al, 1997 *apud* Lima Jr et. al, 2006.

## 2.4 Política de Compras

Define-se política de compras como sendo a tentativa de se evitar que a compra realizada pelo menor preço na considere aspectos vitais ao seu processo de utilização, tais como a qualidade do produto ou o cumprimento dos prazos de entrega por parte dos fornecedores. É necessário que o planejamento interno da empresa seja também integrado ao processo decisório da compra.

A literatura aborda diferentes tipos de políticas de compras. Neste tópico serão mencionados os pontos fortes e fracos de três políticas: “formação de preços baseada em incentivos à qualidade” (Windham, 1995), “a planilha de fornecedores” (Desai, 1996) e “a seleção de fornecedores pelo custo total mínimo” (Quelhas e Qassim, 1996). Na tabela 1 ilustram-se os pontos fortes e fracos quando se decide adotar estas políticas de compras.

Tabela 1 – Pontos Fortes e Fracos das Políticas de Compras

<b>Política</b>	<b>Pontos Fortes</b>	<b>Pontos Fracos</b>
<b>Formação de preços baseada em incentivos à qualidade</b>	Alteração no preço final a ser pago ao fornecedor com base na qualidade do produto comprado (originalmente, propôs-se estimar o nível de qualidade do produto pela média dos índices de capacidade de seus vários processos).	O produto deve possuir características mensuráveis ou, no mínimo, facilmente quantificáveis e para estas deverão existir (ou se estabelecer valores nominais e de tolerância).
<b>Planilhas de fornecedores</b>	Cadastro e acompanhamento de desempenho de fornecedores quanto a critérios quantitativos (preço, prazo de entrega, itens defeituosos, etc.) e	Provável alta variabilidade dos pesos dos critérios quando houver vários produtos em uma única fábrica.

	qualitativos (suporte técnico, tecnologia do produto, etc.).	
<b>Seleção de fornecedores pelo custo total mínimo</b>	Alteração no preço final do produto com base na quantificação de itens como atendimento, garantia, prazo de entrega, características opcionais, etc.	O fato da alteração no preço poder ser “para cima” ou “para baixo” do preço real causa impactos como lucro prejuízo para ambos fornecedor e comprador.

Fonte: Administração de Compras. João José Viana.

## 2.5 Subsistema de Compras

Nesta parte da administração de material, encontramos o processo dividido entre os sistemas da rede privada, definidos internamente pela própria organização em função das suas particularidades, e o sistema da rede pública, regulamentado para todas as esferas da Administração Pública pela Lei Ordinária Federal 8.666 de 1993. Na tabela 2 ilustra-se como são abordadas as diferenças entre estes pela visão de ANSARI & MODARRESS (1990).

Tabela 2 – Sistema de Compras *versus* Sistema de Licitação

<b>Parâmetro</b>	<b>Compras (Área Privada)</b>	<b>Licitação (Área Pública)</b>
<b>Avaliação dos Fornecedores</b>	- Facilidade de usar como critério fornecimentos passados	- Dificuldade de usar como critério fornecimentos passados
<b>Contratos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Longa duração</li> <li>- Flexibilidade na especificação do produto;</li> <li>- Incorporação de melhorias técnicas e qualidade;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Curta Duração;</li> <li>- Maior rigidez;</li> <li>- Formalidade na especificação;</li> <li>- Dificuldade para</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modificações por troca de informações técnicas durante o contrato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>incorporar melhorias técnicas;</li> <li>- Dificuldade para troca de informações técnicas</li> </ul>
<b>Controle sobre a função</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menor nível de controle “genérico” sobre a função</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maior nível de formalismo, devendo-se documentar tudo;</li> <li>- Controle sobre cada processo</li> </ul>
<b>Custo do Pedido</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menores custos de pedidos, com parcerias fazendo tender a zero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grandes custos de pedidos com alto custo de vendas para o fornecedor</li> </ul>
<b>Especificação do Produto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Especificação mais flexível;</li> <li>- Possibilidade de participação do fornecedor no projeto do produto;</li> <li>- Modificação na especificação com curva de aprendizado de fabricação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fornecimento, pelo comprador, da especificação formal do produto no início do processo de compra, tendendo, em regra, a ser seguida rigorosamente pelo fornecedor</li> </ul>
<b>Inspeção de Qualidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pode ser realizada no próprio fornecedor, qualidade garantida;</li> <li>- Inspeção de recebimento realizada pelo Controle de Qualidade da empresa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificuldade de se trabalhar com qualidade garantida;</li> <li>- Recebimento feito por uma “comissão”</li> </ul>
<b>Preço e Concorrência</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concorrência centrada na qualidade, entrega, serviços, preços, tempo de vida do produto, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concorrência centrada no preço</li> </ul>

<b>Tamanho do Lote de Compra</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menores lotes;</li> <li>- Entregas constantes (<i>Just-in-Time</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grandes lotes;</li> <li>- Entregas constantes só com Registro de Preços ou Padronização</li> </ul>
<b>Tempo de Reposição</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menor tempo de reposição;</li> <li>- Tende a zero com os sistemas eletrônicos Kanban e <i>Just-in-Time</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maior tempo de reposição;</li> <li>- Processo obedece à lógica cronológica;</li> <li>- Apelação jurídica dos participantes pode estender ainda mais o tempo</li> </ul>

Fonte: Adaptado de ANSARI & MODARRESS (1990)

### **3. Licitação**

Respeitados o bom senso comum e as interpretações jurídicas prévias, é facultado ao administrador privado agir de qualquer forma que a Lei não tenha definido como inaceitável para atingir seus objetivos. Diferentemente, a Lei funciona para o gestor público como um “manual” de como agir durante o processo de obtenção dos propósitos da Instituição, sendo um marco limitador das ações.

A Administração Pública, enquanto organização com propósitos e objetivos determinados, necessita também, por consequência, de um sistema de compras organizado que atenda suas necessidades de material e serviços correspondentes. Entretanto, devido à sua peculiaridade jurídica dentro do ordenamento sócio-econômico nacional, fez-se necessário que o legislador criasse regras legais para regulamentar esta atividade administrativa.

#### **3.1 Definição**

A Constituição Federal de 1988, especificamente no seu artigo 37, inciso XXI, decretou a obrigatoriedade da realização de licitações públicas precedendo todos os contratos firmados com a Administração Pública, ressalvados apenas os casos previstos em legislação específica.

Dentro das definições de licitação, é válido trazer o entendimento de Cretella Júnior (2004):

*“Licitação, no Direito Público brasileiro atual, a partir de 1967, tem o sentido preciso e técnico de procedimento administrativo preliminar complexo, a que recorre a Administração quando, desejando celebrar contrato com o particular, referente a compras, vendas, obras, trabalhos ou serviços, seleciona, entre várias propostas, a que melhor atende ao interesse público, baseando-se para tanto em critério objetivo, fixado de antemão, em edital, a que se deu ampla publicidade”.*

A licitação tem por objetivos principais a garantia de observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção, pela Administração, da proposta mais

vantajosa aos seus interesses, assegurando assim a oportunidade igualitária a todos os interessados e possibilitando que o maior número possível de concorrentes compareça à realização do certame.

Complementando, salienta-se a definição de licitação no magistério de Marçal Justen Filho (2005):

*“A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência”.*

Por tratar-se de procedimento administrativo, há de se ter, como pressuposto necessário, a existência de uma série de atos praticados de forma seqüencial, alguns de competência da própria Administração, outros de responsabilidade dos participantes envolvidos no certame em questão.

### **3.2 Evolução do Processo Licitatório**

No âmbito da Administração Pública, o histórico das licitações, segundo Pereira Júnior (1930), “remonta ao império o tratamento legislativo das concorrências com o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862”.

A edição do Decreto nº 2.926 inaugurou a regulamentação do sistema de compras públicas no Brasil. Este dispositivo regulou as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Após esse decreto, diversos outros dispositivos legais foram editados tratando o assunto, porém de forma não muito complexa. Somente com a promulgação do Decreto nº 4.536, em 28 de janeiro de 1922, que organizou as normas do Código de Contabilidade da União, o procedimento licitatório consolidou-se em âmbito federal no país.

A partir deste marco, o procedimento licitatório iniciou um processo evolutivo e, segundo Maurano (2008), o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e especiais pertinentes à matéria, foi

instituído pela primeira vez pelo Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, tendo sido atualizado em 1987 pelos Decretos-Lei nº 2.348 e nº 2.360.

Entretanto, a licitação foi consagrada como princípio constitucional e de observância compulsória por toda a Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios apenas com a aprovação da Carta Magna de 1988, que promoveu um incomparável progresso na institucionalização e na democratização da máquina estatal brasileira.

Sílvio Roberto Seixas Rego (2003) observa:

*“A magnitude de um princípio constitucional é tamanha, que motivou Celso Ribeiro Bastos a se manifestar no sentido de que a não observação de um princípio informador de determinado sistema é muito mais grave do que a violação da própria lei aplicada. Segundo o festejado constitucionalista, a infração da lei é mal menor se considerada em relação à não observância de um princípio, eis que este último traduz-se na própria estrutura informadora da norma. Ao contrário da norma que somente possui eficácia nas situações por ela disciplinadas, os princípios, em razão de sua abstratibilidade sem conteúdo concreto, açambarcam, ao contrário da lei, um número indeterminado de situações fornecendo critérios para a formação das leis. Aspecto relevante da aplicabilidade dos princípios diz respeito aos critérios que estes fornecem para uma sólida, justa, lógica e legal interpretação da lei.”*

### **3.3 A Lei 8.666/1993 – Lei das Licitações**

Em 1993, o ordenamento jurídico nacional foi adicionado com a Lei Federal nº 8.666, conhecida como Lei das Licitações, que trata das normas gerais relacionadas à licitação, as quais devem ser seguidas por todos aqueles obrigados legalmente a licitar.

A Lei 8.666 foi projetada em cumprimento à determinação de regulamentação legal contida no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal. A análise deste artigo permite que seja inferido que a obrigatoriedade de licitar é princípio constitucional, apenas sendo dispensada ou inexigida nos casos expressamente previstos em Lei.

Entretanto, as modalidades licitatórias inseridas através da Lei 8.666 tornaram-se ao longo dos anos burocráticas e um tanto lentas no seu desdobramento e, em determinadas situações, onerosas ao Erário. Em muitos casos, ainda, a celeridade desejável à atividade administrativa destinada ao processo de escolha de futuros contratados não foi alcançada.

Comumente, a Lei 8.666 é considerada como um dos principais entraves à melhoria da gestão das aquisições governamentais. É consenso no meio jurídico que o instituto da licitação implica em regulamentações extremamente complexas e morosas e que não garante ao processo a pretendida transparência e a ausência de corrupção, sendo necessárias alterações atualizadoras.

Segundo Pimenta (1998), o excesso de formalismo e de uniformidade nos procedimentos desta Lei leva a uma demora excessiva para a realização de qualquer processo de compra, além de se apresentar como uma forma de controle burocrático de eficácia duvidosa.

Barros (1995) explica que com a licitação, entre outros fins, o legislador procurou garantir a contratação contra conluíus, partindo do pressuposto ou do preconceito de que administradores e administrados não mereçam confiança. Mas os conluíus subsistiram com a licitação. Existem na licitação. Essa impotência do instituto levou a doutrina a repetir o cotejo entre o risco de conluio que não deixa de existir e a perda de eficiência que passa a existir com a licitação, a fim de reiterar o questionamento em face do pressuposto de desconfiança com a coisa pública. Os balanços recentes são mais negativos que os precedentes, concluindo pela ineficácia da licitação perante os seus fins.

Em função das transformações ocorridas no âmbito da Administração Pública, Alice Gonzalez Borges (2001) defende a necessidade de reformulação das concepções acerca das licitações e contratos administrativos em face da consagração constitucional do princípio da eficiência. Segundo Borges:

*“(...) põe-se em pauta, cada vez mais intensamente, o anseio generalizado para a realização de certames licitatórios que tenham efetivamente, como verdadeiro objetivo, a busca das melhores propostas, não mais se perdendo em uma multiplicidade de exigências burocratizantes, formais, descendo a detalhes desnecessários, na fase de habilitação – palco para verdadeiras guerras entre licitantes, armados de providenciais liminares judiciais, que conduzem ao efeito perverso de afugentar propostas realmente vantajosas para o interesse público, em detrimento do princípio constitucional da eficiência.”*

### **3.4 Modalidades Licitatórias**

Marçal Justen Filho (2000) traça um relevante ensejo sobre a expressão modalidade:

*“A expressão ‘modalidade’ é utilizada, tecnicamente, para indicar cada uma das espécies de procedimentos licitatórios, que se diferenciam entre si no tocante à estrutura e aos fins buscados. Na esteira do pensamento de Adilson A. Dallari, as diferenças entre as diversas modalidades de licitação não se resumem a questões acessórias, tais como âmbito da publicação, prazo de divulgação, valor econômico da contratação. As diferenças retratam a necessidade de adequar a disputa ao objeto a ser contratado.”*

A priori, a Lei 8.666 de 1993 estabelece, em seu artigo 22, um total de cinco possíveis modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

No momento da definição da modalidade de licitação a ser utilizada, é observado, primeiramente, o valor estimado para a contratação. Conjuntamente,

deve ser analisado, ainda, aspectos relacionados à complexidade do objeto a ser adquirido ou do serviço a ser contratado.

Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto, conforme artigo 22, § 1º da Lei 8.666 de 1993. É utilizada para contratações de maior valor econômico.

Tomada de preço é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação, conforme exposto no artigo 22, § 2º da Lei 8.666 de 1993. É empregada para contratos de valor econômico médio, como, por exemplo, em obras e serviços de engenharia com valores de até R\$ 1.500.000,00 (Lei 8.666 de 1993, artigo 23, inciso I, alínea 'b').

Convite é a modalidade de licitação entre os interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 03 (três) pela Administração Pública, a qual afixará em local apropriado e publicará "aviso", em forma de extrato e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestar seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas (artigo 22, § 3º da Lei 8.666). É utilizada para contratos de valores baixos. Nesta modalidade, as obras e serviços de engenharia não podem exceder a R\$ 150.000,00, conforme previsto no artigo 23, inciso I, alínea 'a' da Lei 8.666.

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes do edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, conforme artigo 22, § 4º da Lei 8.666 de 1993.

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, prevista no artigo 19 da Lei 8.666, a quem oferecer o melhor lance, igual ou superior ao valor da avaliação.



Tabela 3 – Valores do quadro de modalidades de licitação

Artigo	Inciso	Alínea / Parágrafo	Valor (R\$)	Modalidades de Licitação
<b>Obras / Serviços de Engenharia</b>				
23	I	a	150.000,00	Convite
	I	b	1.500.000,00	Tomada de Preço
	I	c	Acima de 1.500.000,00	Concorrência
<b>Compras / Outros Serviços</b>				
23	II	a	80.000,00	Convite
	II	b	650.000,00	Tomada de Preço
	II	c	Acima de 650.000,00	Concorrência
<b>Dispensa de Licitação</b>				
24	I	-	15.000,00	Obras / Serviços de Engenharia
	II	-	8.000,00	Compras / Outros Serviços
<b>Dispensa de Licitação para Consórcios Públicos, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas; Autarquias e Fundações Qualificadas, na forma da Lei, como Agências Executivas</b>				
24	I	§ Único	30.000,00	Obras / Serviços de Engenharia
	II	§ Único	16.000,00	Compras / Outros Serviços

Fonte: [http://www.finep.gov.br/cpl/modalidades\\_de\\_licitacao.asp](http://www.finep.gov.br/cpl/modalidades_de_licitacao.asp)

### 3.5 Pregão

Além das modalidades previstas na Lei 8.666, a Medida Provisória nº 2.026, editada em 04 de maio de 2000 e regulamentada pelo Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, instituiu, no âmbito da Administração Federal, uma nova modalidade de licitação, o pregão, destinado à aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances, em sessão pública. Essa Medida Provisória, reeditada por diversas vezes, somente em 17 de julho de 2002 foi convertida na Lei nº 10.520.

Segundo Motta (apud Fernandes, 2003), o pregão teve sua origem nas Ordenações Filipinas de 1592. Mas, no Brasil, no início, a utilização do pregão ficou restrita à Agência Nacional de Telecomunicações, em decorrência da Lei nº 9.472 de 1997.

Segundo Marçal Justen Filho (2001), o pregão é absolutamente peculiar, com três características fundamentais. Uma consiste na inversão das fases de habilitação e julgamento. Outra é a possibilidade de renovação de lances por todos ou alguns dos licitantes, até chegar-se à proposta mais vantajosa. Em segundo lugar, o pregão comporta propostas por escrito, mas o desenvolvimento do certame envolve a formação de novas proposições ("lances") sobre forma verbal ou, mesmo, por via eletrônica. Em terceiro lugar, podem participar quaisquer pessoas, inclusive aqueles não inscritos em cadastro. Sob um certo ângulo, o pregão é uma modalidade muito similar ao leilão, apenas que não se destina a alienação de bens públicos e à obtenção da maior oferta possível. O pregão visa à aquisição de bens ou contratações de serviços comuns, pelo menor preço.

O pregão surgiu num contexto de reformas e de inserção da tecnologia da informação no processo de compras e contratações públicas, rompendo a linha das modalidades tradicionais.

Ainda segundo Marçal Justen Filho (2001):

*“O pregão desburocratizou os processos de contratação de bens e serviços pela Administração Pública, tornando-os menos formalistas, bem como ampliou as*

*oportunidades de participação dos licitantes, garantindo maior transparência aos processos licitatórios.”*

O pregão pode, ainda, ser realizado através da internet, sendo chamado de pregão eletrônico. Segundo Niebuhr (2004), o pregão eletrônico é a espécie de modalidade de licitação pública em que os procedimentos do pregão presencial são adaptados à tecnologia da informação, ou seja, é desenvolvido através da internet.

### **3.6 Registro de Preços**

De acordo com o art. 15 da Lei 8.666/93, as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através de sistema de registro de preços. Este consiste em uma forma de contratação, onde a administração pública promove uma concorrência para estabelecer preços para itens que virá a necessitar, gerando para o fornecedor vencedor uma expectativa de venda de acordo com a necessidade futura da administração, até o limite do quantitativo previsto no processo licitatório.

Este modelo traz características bastante positivas para a administração pública, tais como, a redução significativa de gastos com gestão de grandes estoques e a não necessidade de disponibilizar um grande volume de capital em uma única compra, haja vista que estas serão realizadas de forma paulatina, atendendo a cada necessidade que venha a surgir, possibilitando à Administração uma maior capacidade de planejamento.

### **3.7 Tipos de Licitação**

Tipo de licitação é um termo jurídico diferente de modalidade de licitação. Tipo de licitação é a forma como a Administração escolherá o vencedor do certame. Em seu artigo 45, a Lei 8.666 estabeleceu 04 (quatro) tipos de licitação para adoção em qualquer modalidade com exceção do concurso. É vedado, ainda, mesclar dois ou mais tipos de licitações diferentes, fenômeno chamado pela doutrina de licitação híbrida. Ainda, não referenciar no ato convocatório da licitação o tipo decidido pela Administração acarreta na nulidade do certame, embora haja algum entendimento por parte da doutrina que esta situação atraia automaticamente o tipo ‘menor preço’.

No tipo 'menor preço' considera-se o preço nominal no julgamento das propostas como fator preponderante para determinar a proposta vencedora, depois de observado o atendimento aos dispositivos do edital, inclusive no que tange a excessibilidade ou inexecuibilidade de seus valores. Segundo o Professor Carlos Ari Sundfeld (1995, p. 150), *"o menor preço não é o numericamente inferior, mas o que, sendo-o, ao mesmo tempo apresenta-se como justo, porque compatível com o do mercado, e exequível, por permitir a fiel e integral execução do objeto contratado"*. Na possibilidade de empate entre as propostas de menor preço, optou o legislador pelo sorteio em ato público com prévia comunicação aos licitantes habilitados.

O tipo 'melhor técnica' consagra sua utilização quando de trabalhos de caráter de predominância intelectual, com especificidade nos serviços técnicos profissionais especializados elencados no artigo 13 da Lei 8.666. Em casos excepcionais, poderá, também, ser adotado em contratações cujo objetivo seja o fornecimento de bens ou a execução de obras e serviços e grande vulto, que dependam de sofisticada tecnologia e de domínio restrito. O edital, nesse tipo de licitação, deverá estabelecer critérios e fatores objetivos de julgamento bem como uma nota mínima a ser auferida pelas propostas técnicas dos participantes, além do preço máximo que a Administração se propõe a pagar pelo objeto em questão.

No tipo 'técnica e preço' a Administração seleciona a proposta que alcance a maior média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, de acordo com pesos pré-estabelecidos. Por determinação do § 4º do artigo 45 da Lei 8.666, bens e serviços de informática devem ser adquiridos obrigatoriamente através deste tipo de licitação.

O tipo 'maior lance ou oferta' é utilizado pela Administração especificamente para casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso onde se sagra vencedor o participante que oferecer o maior lance, na modalidade leilão, ou a maior oferta, nas modalidades convite ou concorrência.

### **3.8 Fases da Licitação**

O certame licitatório é composto por 08 (oito) fases distintas, subdivididas em fase interna e fase externa, e o proponente só poderá participar da fase seguinte após o exaurimento da fase anterior e caso seja considerado apto. A cada fase,

caso o participante discorde do entendimento da Administração, lhe é garantido o direito de interpelá-la através de recurso. Em função de seu efeito suspensivo, a fase posterior só pode ser iniciada após a devida apreciação do mesmo.

São estas as oito fases: procedimento (fase interna); audiência pública, edital ou convite de convocação dos interessados, recebimento da documentação e das propostas, habilitação dos licitantes, julgamento das propostas, adjudicação e homologação (fase externa).

A fase do procedimento corresponde aos trâmites internos do processo administrativo aberto dentro do órgão interessado no certame, onde a autoridade competente determina sua realização, define seu objeto e indica a fonte de recursos da despesa.

A audiência pública somente é utilizada quando o montante estimado para determinada licitação ou conjunto de licitações correlatas ultrapassar o montante de R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais) e tem como função primordial consultar a população interessada quanto à sua conveniência.

O edital é a ferramenta pela qual a Administração torna pública a abertura da respectiva licitação, definindo as condições a serem atendidas pelos participantes e convocando-os para apresentação de propostas, tendo cada uma das modalidades de licitação prazo específico de convocação prévia. O edital exerce poder de lei interna da licitação e vincula inteiramente a Administração interessada e os proponentes. Em seu artigo 41, no § 1º, a Lei 8.666 estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para impugnar o edital que presume em desacordo com a lei no prazo de até 05 (cinco) dias úteis anteriores à data de abertura dos envelopes de habilitação. Tendo a Administração indeferido o pleito, o requerente poderá representar ao Tribunal de Contas, conforme § 1º do artigo 113 da Lei 8.666.

No recebimento da documentação e das propostas é a fase com que se inicia a habilitação dos licitantes. Caracteriza-se pela abertura dos envelopes com as documentações requeridas que comprovem a personalidade jurídica, a capacidade técnica, a idoneidade financeira e a regularidade fiscal do licitante, devendo tal fase sempre ocorrer em ato público e formal.

Na fase da habilitação a Administração avalia se o licitante dispõe de capacidade para contrair direitos e obrigações, inerentes à aptidão de pessoa física

ou jurídica regulares, e possui competência para praticar os atos desejados pelo objeto do certame caso se sagra vencedor. Caso julgue negativo qualquer destas determinações, a Administração determina o licitante inabilitado.

Na fase de julgamento, a Administração, em sessão pública, efetivamente confronta as propostas, classificando-as e escolhendo o vencedor, ao qual será adjudicado o objeto do certame. O julgamento deve ser realizado com a estrita observância às normas legais pertinentes e aos termos do edital, já que é ato vinculativo e não discricionário.

Após o julgamento, o resultado do certame deve ser enviado à autoridade competente para a sua respectiva homologação, sendo este um ato de controle pelo qual a autoridade competente confirma a classificação das propostas, adjudicando-se, após, o objeto da licitação ao proponente vencedor.

Na adjudicação atribui-se ao vencedor o objeto do certame para a subsequente efetivação do contrato, que deverá ocorrer no prazo estabelecido pelo edital. A adjudicação ocorre concomitantemente à homologação.

### **3.9 Inexigibilidade e Dispensa**

Apesar de o ordenamento jurídico brasileiro ter referendado a licitação como regra para a contratação, por parte da Administração Pública, este prevê exceções nas quais a contratação pode ser realizada de forma direta.

Marçal Justen Filho (2000) assim descreve sobre a questão:

*“A supremacia do interesse público fundamenta a exigência, como regra geral, de licitação para contratações da Administração Pública. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução dos interesses públicos (...). Por isso, autoriza-se a Administração a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras.”*

Uma das formas de contratação direta é a inexigibilidade de licitação quando em razão da impossibilidade jurídica de se estabelecer competição entre eventuais

interessados, em virtude de proprietário único do bem desejado ou notoriamente reconhecido como sendo o mais capaz de atender às exigências da administração para a consecução do objeto do contrato ou, ainda, fornecedor exclusivo.

A utilização deste dispositivo deverá obedecer a comprovação de exclusividade em relação à especificação do item a ser contratado, sendo vedada a indicação de uma marca específica quando houver mais de uma que atenda as exigências descritas no item.

Outra forma de contratação direta é através da dispensa de licitação, que tem como característica o fato de que a licitação é possível, entretanto não se realiza por razões de conveniência administrativa e oportunidade, desde que prevista a hipótese em lei. Desse modo, para que haja dispensa de licitação dois são os fundamentos exigidos pela Constituição Federal: a avaliação da devida adequação do fato à previsão enumerada na legislação ordinária que a caracterizou como dispensável; e uma vez existindo tal adequação, a verificação de análise de ocorrência de conveniência e oportunidade da Administração para o afastamento do procedimento licitatório.

## **4. Estudo de Caso**

### **4.1 A Justiça Eleitoral e o Estado Brasileiro**

O Estado Brasileiro possui como esquema organizacional político-administrativo um sistema tripartite de poder em três áreas: Legislativo, Executivo e Judiciário, autônomos entre eles, e divididos, ainda, em três níveis de atuação territorial: federal, estadual e municipal.

A Constituição de 1988 elencou a Justiça Eleitoral como parte formadora de Poder Judiciário Federal. Em conjunto com a Justiça do Trabalho e a Justiça Militar, integra no Brasil o que se denomina justiça especializada. Por determinação constitucional, a Justiça Eleitoral é composta dos seguintes órgãos: o Tribunal Superior Eleitoral – TSE, com sede em Brasília, doravante, última instância em matéria eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais, sendo um em cada estado e no Distrito Federal, e os cartórios eleitorais, área de jurisdição do juiz eleitoral.

Entretanto, apesar de pertencer ao Poder Judiciário, no qual predomina como atividade típica o exercício da jurisdição (aplicação da lei ao caso concreto para solucionar conflitos), a Justiça Eleitoral exerce como atividade predominante a organização das eleições. Por tratar-se de uma questão administrativa, sua principal competência é atípica, pois a organização do processo eleitoral, além de ser a função mais exercida, também é a função que justifica a sua criação dentro das estruturas judiciária e estatal.

### **4.2 Tribunal Regional Eleitoral**

#### **4.2.1 Definição e Composição**

O artigo 120 da Constituição Federal do Brasil determina que "haverá um Tribunal Regional Eleitoral na capital de cada estado e no Distrito Federal". O dispositivo constitucional determina também, em seu parágrafo primeiro, a sua composição através dos seguintes processos de escolha: dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça e dois juízes, dentre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça, mediante eleição, pelo voto secreto; um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na Capital do Estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juiz federal, mediante escolha, em qualquer caso, pelo Tribunal



Regional Federal respectivo; e dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça, mediante nomeação pelo Presidente da República.

#### **4.2.2 Atribuições**

Na legislação brasileira, cabe aos Tribunais Regionais Eleitorais o controle e a fiscalização de todo o processo eleitoral sob sua jurisdição, desde o registro de cada diretório regional dos partidos políticos até a impressão de boletins e mapas de apuração durante a contagem dos votos.

O TRE é o órgão responsável pelo cadastro dos eleitores, pela constituição de juntas e zonas eleitorais, pela apuração de resultados e pela diplomação dos eleitos em sufrágios em nível estadual. O TRE também deve dirimir dúvidas em relação às eleições e julgar apelações às decisões dos juízes eleitorais. Os Tribunais Regionais Eleitorais do Brasil têm liberdade para confeccionar seus próprios regimentos internos.

O TRE escolhido para o estudo de caso é o do Estado do Rio de Janeiro, que tem sua sede localizada na Cidade do Rio de Janeiro.

#### **4.2.3 O Procedimento Licitatório do TRE/RJ**

O procedimento licitatório escolhido como objeto de análise foi o que teve por objetivo a aquisição de garrações de água mineral de 20 litros, por solicitação da Seção de Almoxarifado do Tribunal, em virtude de sua teórica simplicidade, facilitando a identificação de entraves estruturais, e não somente conjunturais, durante o processo de compra.

Em virtude da imprevisibilidade de consumo e da perecibilidade da água mineral, o Tribunal optou pelo Sistema de Registro de Preços, visando a celebração de contratos parciais. Isto permite que as compras de água sejam parceladas, respeitando o quantitativo total cotado, e que acompanhem o consumo, com garantia de preço estável e imutável por um período máximo de doze meses, conforme determina a legislação.

O Registro de Preços anterior tinha como validade o dia 26 de maio de 2010, quando a partir de então não seria mais possível solicitar que nenhum novo contrato de fornecimento de água fosse celebrado. Em virtude disso, no dia 07 de abril de 2010, foram iniciados os procedimentos e trâmites internos necessários para se validar um novo Registro de Preços, visando substituir o que estava por se encerrar.

Estimando, com base no histórico de consumo do Tribunal, uma necessidade mensal de cerca de 1.650 galões de água, foi realizado um Registro de Preços para um fornecimento total de 19.800 garrafões com a seguinte especificação: “água mineral natural, de primeira qualidade, acondicionada em garrafões de 20 (vinte) litros, com prazo de validade mínimo de 55 (cinquenta e cinco) dias”.

#### **4.2.4 Etapas do Processo Licitatório**

##### Passo 01 – 07/04/2010:

O processo é iniciado através do Memorando nº 141/2010 da Seção de Almoxarifado, que tem entre suas responsabilidades suprir todo o Tribunal com o material de consumo necessário ao seu funcionamento.

O Memorando é enviado primeiramente à Seção de Protocolo para ser protocolizado e, com isso, permitir seu acompanhamento através do sistema informatizado de protocolo existente no Tribunal (SADP – Sistema de Acompanhamento de Documentos e Processos).

##### Passo 02 – 07/04/2010:

O processo é recebido na Seção de Protocolo e é protocolizado sob o número 44.378/2010.

##### Passo 03 – 07/04/2010:

O processo é então enviado para a Coordenadoria de Material e Patrimônio que, após análise da fundamentação do pedido, o remete para a Secretaria de Administração para que seja dada autorização ao prosseguimento do pedido de compra.

Passo 04 – 08/04/2010:

A Secretaria de Administração autoriza o prosseguimento do processo de aquisição e remete o processo de volta à Coordenadoria de Material e Patrimônio.

Passo 05 – 08/04/2010:

A Coordenadoria de Material e Patrimônio envia o processo para a Seção de Compras para prosseguimento da aquisição.

Passo 06 – 29/06/2010:

Nesta etapa, a Seção de Compras realiza cotação de preços com três empresas distintas visando estimar o total a ser gasto na aquisição, encontrando o preço médio de R\$ 4,68 (quatro reais e sessenta e oito centavos) por garrafão.

Neste mesmo momento, a Seção de Compras identifica sobre quais rubricas da União serão contabilizadas as despesas referentes a esta aquisição.

A Seção de Compras, então, finaliza as informações em relatório e encaminha o processo à Coordenadoria de Material e Patrimônio para prosseguimento.

Passo 07 – 29/06/2010:

A Coordenadoria de Material e Patrimônio aprova o relatório da Seção de Compras e encaminha o processo à Secretaria de Administração.

Passo 08 – 29/06/2010:

A Secretaria de Administração envia o processo à Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral solicitando emissão de parecer sobre a instauração de procedimento licitatório.

Passo 09 – 29/06/2010:

A Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral encaminha à Diretoria-Geral com parecer favorável à abertura de procedimento licitatório.

Passo 10 – 30/06/2010:

A Diretoria-Geral remete o processo à Assessoria Técnica de Licitação autorizando a instauração do certame e indicando sua conformidade orçamentária e financeira de acordo com o disposto na legislação vigente, abaixo reproduzida:

Lei Complementar 101 de 2000, Artigo 16: “A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (...)

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.”

Passo 11 – 21/07/2010:

A Assessoria Técnica de Licitação anexa ao processo a minuta do ato convocatório (Edital) e de seus anexos (Termo de Referência, Ata de Registro de Preços e Contrato) e os envia para a Secretaria de Administração para aprovação.

Passo 12 – 21/07/2010:

A Secretaria de Administração envia o processo à Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral solicitando que as minutas elaboradas pela Assessoria Técnica de Licitação sejam apreciadas, conforme legislação vigente, abaixo reproduzida:

Lei 8.666 de 1993, Artigo 38, Parágrafo único: “As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”

Passo 13 – 21/07/2010:

A Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral aprecia favoravelmente as minutas e encaminha o processo à Diretoria-Geral para aprovação.

Passo 14 – 22/07/2010:

A Diretora-Geral aprova o ato convocatório e seus anexos, remetendo o processo à Assessoria Técnica da Licitação para o prosseguimento do certame pelo pregoeiro designado.

#### Passo 15 – 26/07/2010:

A Assessoria Técnica de Licitação providencia a publicação do Aviso de Licitação no Diário Oficial da União. No mesmo dia, é também publicado o Aviso em edição do “Jornal do Brasil”. Conforme o Aviso, o Pregão Eletrônico nº 40/2010 será realizado no dia 05/08/2010 às 12hs.

#### Passo 16 – 05/08/2010:

Não tendo havido nenhum ato recursal ou de invalidação contra o Edital, é iniciado, pelo pregoeiro, o certame através do sítio eletrônico [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br), mantido pelo governo federal para a realização de pregões eletrônicos.

Apesar de iniciado com preço sugerido de R\$ 4,68, ao longo da fase de lances do certame, o preço final decresceu e a última proposta do licitante vencedor foi de R\$ 2,85, um desconto de cerca de 39,1% sobre a estimativa inicial.

Acatando pedido realizado pela empresa vencedora, a Assessoria Técnica de Licitação concede um prazo de 02 (dois) dias úteis para que a mesma apresente documentação de regularidade fiscal, agendando a reabertura da sessão para o dia 10/08/2010 às 13hs.

#### Passo 17 – 10/08/2010

Na reabertura da sessão, a empresa vencedora solicita a prorrogação do prazo para apresentação da documentação, sendo o pedido aceito pela Assessoria Técnica de Licitação. A reabertura da sessão é marcada para o dia 13/08/2010 às 14hs.

#### Passo 18 – 13/08/2010:

Após a entrega da documentação fiscal exigida pela empresa vencedora, o pregoeiro anexa todas as declarações e documentações apresentadas pela empresa, bem como seu atestado de capacidade técnica. Não tendo sido apresentada nenhuma intenção de recurso por outras empresas participantes, o pregoeiro, ao final da sessão, junta aos autos a Ata da Realização do Pregão Eletrônico, que é assinada por todos os servidores que atuaram no momento do certame como equipe de apoio. É realizado, então, o Termo de Adjudicação do objeto licitado.

Passo 19 – 13/08/2010:

A Assessoria Técnica de Licitação encaminha o processo para a Secretaria de Administração, opinando pela homologação do pregão pela Presidência do Tribunal.

Passo 20 – 13/08/2010:

A Secretaria de Administração envia o processo para apreciação da Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral.

Passo 21 – 13/08/2010:

A Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral envia o processo para a Secretaria de Controle Interno e Auditoria manifestar-se sobre o pregão realizado.

Passo 22 – 13/08/2010:

A Secretaria de Controle Interno e Auditoria envia o procedimento para a Coordenadoria de Controle e Gestão Administrativa manifestar-se, conforme solicitação da Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral.

Passo 23 – 17/08/2010:

A Coordenadoria de Controle e Gestão Administrativa analisa todos os procedimentos realizados e emite parecer favorável pela homologação do certame, enviando os autos à Secretaria de Controle Interno e Auditoria.

Passo 24 – 17/08/2010:

A Secretaria de Controle Interno e Auditoria acata o parecer favorável e encaminha o processo à Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral propondo o encaminhamento do mesmo à Presidência para homologação.

Passo 25 – 17/08/2010:

A Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral opina favoravelmente pela homologação e envia o processo para consideração da Diretoria-Geral.

Passo 26 – 17/08/2010:

A Diretoria-Geral acata os pareceres da Secretaria de Controle Interno e Auditoria e da Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral, remetendo os autos à Presidência para homologação do certame.

Passo 27 – 17/08/2010:

O Presidente homologa a licitação e devolve o processo à Diretoria-Geral, ratificando a adequação financeira e orçamentária do processo aquisitivo, nos termos da legislação transcrita no Passo 09.

Passo 28 – 18/08/2010:

A Diretoria-Geral providencia a publicação do Aviso de Homologação no Diário Oficial da União, remetendo o processo, após, à Secretaria de Administração.

Passo 29 – 18/08/2010:

A Secretaria de Administração envia o processo para a Coordenadoria de Material e Patrimônio, determinando o início de providências para a assinatura da Ata de Registro de Preços.

Passo 30 – 18/08/2010:

A Coordenadoria de Material e Patrimônio remete o processo para a Seção de Compras providenciar a assinatura da Ata de Registro de Preços, conforme determinação da Secretaria de Administração.

Passo 31 – 27/08/2010:

A Seção de Compras colhe as assinaturas da empresa vencedora e da Diretora-Geral, oficializando a validade da Ata de Registro de Preços.

Passo 32 – 30/08/2010:

A Seção de Compras publica no Diário Oficial da União o Extrato (Resumo) da Ata de Registro de Preços.

Passo 33 – 31/08/2010:

A Seção de Compras envia o processo à Coordenadoria de Material e Patrimônio para prosseguimento.

Passo 34 – 31/08/2010:

A Coordenadoria de Material e Patrimônio envia o processo à Seção de Almoxarifado para ciência da Ata.

Passo 35 – 01/09/2010:

A Seção de Almoxarifado anexa ao processo o Memorando nº 354/2010 solicitando a celebração de contrato para fornecimento de água mineral, com um quantitativo total de 6.000 (seis mil) galões, e sugerindo o servidor responsável pela fiscalização do mesmo, remetendo-o, após, à Coordenadoria de Material e Patrimônio para prosseguimento.

Passo 36 – 01/09/2010:

A Coordenadoria de Material e Patrimônio envia o processo para a Secretaria de Administração para autorizar a celebração do contrato.

Passo 37 – 01/09/2010:

A Secretaria de Administração autoriza a efetuação do contrato e devolve os autos à Coordenadoria de Material e Patrimônio.

Passo 38 – 01/09/2010:

A Coordenadoria de Material e Patrimônio envia o processo à Seção de Compras para transformar o pedido da Seção de Almoxarifado em uma Requisição de Material.

Passo 39 – 02/09/2010:

A Seção de Compras origina a Requisição de Material nº 214/2010 e encaminha o processo para a Coordenadoria de Material e Patrimônio para prosseguimento.

Passo 40 – 02/09/2010:

A Coordenadoria de Material e Patrimônio envia o processo para a Secretaria de Administração, sugerindo o envio à Secretaria Orçamentária e Financeira para compromissar a despesa e, posteriormente, à Diretoria-Geral para autorização.

Passo 41 – 02/09/2010:

A Secretaria de Administração envia o processo para a Secretaria Orçamentária e Financeira requisitando compromissar a despesa.



Passo 42 – 02/09/2010:

A Secretaria Orçamentária e Financeira encaminha o processo para a Coordenadoria de Orçamento para atender à solicitação de compromisso da despesa.

Passo 43 – 03/09/2010:

A Coordenadoria de Orçamento compromissa a despesa no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) através do Pré-Empenho 1.096/2010 e devolve os autos à Secretaria Orçamentária e Financeira para prosseguimento.

Passo 44 – 03/09/2010:

A Secretaria Orçamentária e Financeira remete o processo à Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral para emissão de parecer.

Passo 45 – 03/09/2010:

A Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral emite parecer favorável à emissão do empenho relativo à Requisição de Material nº 214/2010, enviando os autos à Diretoria-Geral.

Passo 46 – 03/09/2010:

A Diretoria-Geral solicita manifestação da Secretaria de Controle Interno e Auditoria sobre a emissão de empenho.

Passo 47 – 03/09/2010:

A Secretaria de Controle Interno e Auditoria envia o procedimento para a Coordenadoria de Controle e Gestão Administrativa manifestar-se, conforme solicitação da Diretoria-Geral.

Passo 48 – 10/09/2010:

A Coordenadoria de Controle e Gestão Administrativa analisa todos os procedimentos realizados e emite parecer favorável à emissão de empenho, enviando os autos à Secretaria de Controle Interno e Auditoria para prosseguimento.

Passo 49 – 10/09/2010:

A Secretaria de Controle Interno e Auditoria acata o parecer favorável e encaminha o processo à Diretoria-Geral propondo o encaminhamento à Presidência para autorização da emissão de empenho.

Passo 50 – 13/09/2010:

A Diretoria-Geral acata os pareceres da Secretaria de Controle Interno e Auditoria e da Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral, remetendo os autos à Presidência para autorização da emissão de empenho.

Passo 51 – 13/09/2010

O Presidente autoriza a contratação e a emissão da Nota de Empenho e remete o processo à Secretaria Orçamentária e Financeira. No mesmo despacho, o Presidente ratifica o servidor sugerido pela Seção de Almoxarifado para fiscal do contrato.

Passo 52 – 14/09/2010

A Secretaria Orçamentária e Financeira encaminha o processo para a Coordenadoria de Orçamento para atender à solicitação de emissão de empenho.

Passo 53 – 14/09/2010:

A Coordenadoria de Orçamento emite a Nota de Empenho nº 1.383/2010, no montante de R\$ 17.100,00 (dezessete mil e cem reais) em favor da empresa vencedora. Após, o processo é devolvido à Secretaria Orçamentária e Financeira.

Passo 54 – 14/09/2010:

A Secretaria Orçamentária e Financeira remete os autos para a Diretoria-Geral.

Passo 55 – 20/09/2010:

A Diretoria-Geral promove a assinatura do Contrato nº 44/2010, com vigência de 20/09/2010 a 31/12/2010, e providencia a publicação do Extrato (Resumo) do Contrato no Diário Oficial da União.

Passo 56 – 22/09/2010:

A Diretoria-Geral encaminha o processo para a Secretaria de Administração para ciência do fiscal designado para o contrato e do setor solicitante (Seção de Almoxarifado).

Passo 57 – 22/09/2010:

A Secretaria de Administração encaminha o processo para a Coordenadoria de Material e Patrimônio para prosseguimento.

Passo 58 – 22/09/2010:

A Coordenadoria de Material e Patrimônio envia o processo para a Seção de Almoxarifado para ciência.

Passo 59 – 22/09/2010:

Através do Ofício nº 39/2010 da Seção de Almoxarifado é realizado o primeiro pedido do contrato, no quantitativo total de 350 (trezentos e cinquenta) galões.

Passo 60 – 24/09/2010:

Ocorre a entrega do quantitativo solicitado pela Seção de Almoxarifado (170 dias após o pedido). No momento do recebimento do material, servidor da Seção de Almoxarifado verifica a entrega dos itens no que tange a quantidade e especificações básicas. Caso seja verificado que o material atende esses quesitos, o servidor promove o “Recebimento Provisório” na nota fiscal.

Após, ele informa ao fiscal do contrato sobre a entrega e o mesmo verifica *in loco* se o material atende a todas as especificações requeridas no Edital e no Contrato. Em caso de atendimento, só então, é dado o “Atesto de Recebimento Definitivo” na nota fiscal, a partir do qual conta-se o prazo de 30 dias que o Tribunal dispõe para realizar o pagamento, conforme cláusulas do Edital.

No recebimento de água mineral, o “Recebimento Provisório” e o “Recebimento Definitivo” tendem a ser realizados no mesmo dia, em função do fiscal do contrato ser servidor lotado na própria Seção de Almoxarifado, facilitando o procedimento.

Para outros tipos de material, especialmente relacionados à manutenção e obras, por exemplo, o prazo entre os dois recebimentos estende-se

consideravelmente, e, dependendo da complexidade e do quantitativo envolvido, o intervalo temporal pode chegar a até 05 (cinco) dias úteis, pois os servidores pertencentes a uma Comissão de Recebimento previamente designada precisam deslocar-se até a Seção de Almoxarifado para verificar o material entregue.

Tabela 4 - Total de gastos realizados pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro com material durante o exercício de 2010:

<b>Subelemento Contábil</b>	<b>Valor</b>
01 - Combustíveis e Lubrificantes Automotivos	R\$ 451.354,09
03 - Combustíveis e Lubrificantes para Outras Finalidades	R\$ 106,05
04 - Gás e Outros Materiais Engarrafados	R\$ 1.553,80
07 - Gêneros de Alimentação	R\$ 405.225,71
09 - Material Farmacológico	R\$ 5.685,15
10 - Material Odontológico	R\$ 3.187,58
15 - Material para Festividades e Homenagens	R\$ 160,00
16 - Material de Expediente	R\$ 638.182,31
17 - Material de Processamento de Dados	R\$ 367.361,43
19 - Material de Acondicionamento e Embalagens	R\$ 124.388,97
20 - Material de Cama, Mesa e Banho	R\$ 2.502,57
21 - Material de Copa e Cozinha	R\$ 96.485,15
22 - Material de Limpeza e Produtos de Higienização	R\$ 367.482,78
23 - Uniformes, Tecidos e Aviamentos	R\$ 254.177,20
24 - Material para Manutenção de Bens Imóveis	R\$ 258.234,83
25 - Material para Manutenção de Bens Móveis	R\$ 3.088,60
26 - Material Elétrico e Eletrônico	R\$ 506.079,53
27 - Material de Manobra e Patrulhamento	R\$ 32,90
28 - Material de Proteção e Segurança	R\$ 6.008,67
29 - Material para Áudio, Vídeo e Foto	R\$ 595,82
30 - Material para Comunicações	R\$ 30.725,16
31 - Sementes, Mudas de Plantas e Insumos	R\$ 43,47
36 - Material Hospitalar	R\$ 4.101,30
39 - Material para Manutenção de Veículos	R\$ 236.439,74
41 - Material para Utilização em Gráfica	R\$ 560,00
42 - Ferramentas	R\$ 11.491,56
44 - Material para Sinalização Visual e Afins	R\$ 51.330,86
<b>TOTAL:</b>	<b>R\$ 3.826.585,23</b>

Fonte: SIAFI

## **5. Conclusão**

O detalhamento do rito processual utilizado pela Justiça Eleitoral do Rio de Janeiro demonstrou ser excessivo o tempo necessário para que seja realizada a aquisição, pela Administração Pública, de um item de características razoavelmente simples. Após uma análise pormenorizada da logística processual do órgão, observou-se que um inacreditável intervalo de tempo de 170 dias entre o pedido inicial de compra e a entrega do material foi necessário para finalizar a aquisição, ou seja, a Justiça Eleitoral necessitou de quase 06 meses para comprar água mineral. Ressalta-se, ainda, que um total de 27 servidores teve participação processual ativa durante os trâmites internos do processo.

As observações acima destacam os intensos procedimentos internos de tramitação utilizados pelo órgão para autorizar, executar e acompanhar o processo de compra. Com amparo na previsão legal de instauração de processo administrativo para a realização da atividade estatal, os procedimentos internos de comunicação respeitam elevada rigidez processual e hierárquica, apresentando-se, tal fato, como um grandioso entrave à rápida execução de um procedimento de compra objetivo e eficiente. A comunicação processual direta entre dois setores relacionados ao processo aquisitivo torna-se impraticável, inúmeras vezes, em função do posicionamento destes setores dentro da estrutura hierárquica do órgão. Com isso, comumente são gastos dias até que um processo transcorra o caminho organizacional formal necessário para que alguma etapa ou decisão seja apenas apreciada e ratificada, independente de sua importância legal e estratégica.

As inúmeras exigências criadas pelo arcabouço legal que rege os procedimentos de compra da Administração Pública no Brasil criou na máquina estatal uma recorrente inversão da finalidade processual. Com a necessidade de garantir a formalidade de todo e qualquer ato vinculado, mesmo que indiretamente, ao procedimento administrativo, é fato cotidiano o processo tornar-se a atividade-fim, sendo ignorada e descaracterizada sua missão inicial de atuar como ferramenta auxiliar de registro durante a aquisição de um produto ou serviço.

O incentivo a mecanismos internos de comunicação que possuam menor rigidez formal e um processamento mais dinâmico das informações acumuladas durante o processo tendem a propiciar uma otimização do tempo despendido para

concluir a atividade, resultando em processos de aquisição e, conseqüentemente, gestão de estoque mais eficientes e eficazes. Ainda, implantar estímulos a uma menor formalidade, não exclusivamente no trato processual, mas nos procedimentos conjuntos de decisão referentes ao procedimento licitatório, poderia propiciar ao órgão maior capacidade para responder aos entraves naturais de um procedimento aquisitivo com maior eficácia e agilidade.

No que tange a melhoria do processo público de compra, o presente trabalho demonstrou que será necessário realizar mudanças na Administração Pública não somente nas suas organizações hierárquicas, mas também nos seus fundamentos legais e jurídicos.

O conjunto de normas legais que norteia as regras licitatórias é constantemente alvo de críticas por todos os agentes participantes da atividade estatal de compra, sejam estes internos ou externos. A visível preocupação do legislador em criar mecanismos de defesa contra atos de corrupção, objetivando dar transparência e segurança ao processo, gerou ao administrador público uma atividade intrinsecamente contrária ao princípio constitucional da eficiência, ainda que executada com qualidade e planejamento.

Este princípio foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, portanto, posterior à Lei de Licitações, promulgada em 1993. Até então, os princípios constitucionais expressamente dispostos na Carta Magna limitavam-se a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Com isso, tais princípios são traços característicos visivelmente fortes no conjunto de regras jurídicas criado pelo legislador na Lei 8.666. A nova e expressa alusão constitucional à eficiência torna imperioso que o legislador reequilibre a presença dos princípios constitucionais no sistema legal relativo à administração estatal, permitindo maior flexibilidade ao administrador em contraponto à atual rigidez.

Por tratar-se de tema de grande relevância nacional e estar diretamente relacionado à qualidade do serviço oferecido pela Administração Pública a toda a sociedade, o assunto deveria ser tema de mais estudos explanatórios. Como sugestão, estudos de caso em outros órgãos, com diferentes realidades econômicas e regionais, facilitaria uma maior compilação de dados para subsidiar a discussão do aperfeiçoamento administrativo e legal da máquina pública brasileira.

## **Referências Bibliográficas**

**AFONSO, José R. R.** *5 Anos de LRF*, In Seminário Transparência e Controle Social. Brasília: INESC, 2005.

**ANSARI, A. e MODARRESS, B.** *Just-in-time purchasing*. New York: Free Press, 1990.

**BARROS, Sérgio Resende de.** *Liberdade e Contrato: A Crise da Licitação*. Piracicaba: Unimep, 1995.

**BAILY, Peter.** *Compras: Princípios e Administração*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

**BALLOU, Ronald H.** *Logística Empresarial: Transportes, Administração de Materiais e Distribuição Física*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 1993.

**BEHN, Robert D.** *The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability*. In Revista do Serviço Público, Ano 49, nº 4, out/dez, Brasília, 1998.

**BONOMA, Thomas V.** *Case Research in Marketing: Opportunities, Problems and Process*. USA: Journal of Marketing Research, Vol XXII, Maio, 1985.

**BRASIL.** *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Diário Oficial da União de 05 de novembro de 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Diário Oficial da União de 05 de maio de 2000.

\_\_\_\_\_. *Lei Ordinária 8.666/93 – Lei das Licitações*. Brasília: Diário Oficial da União de 06 de julho de 1994.

**BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos.** *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. Brasília: ENAP, 1998.

**DE MASI, Domenico.** *A Sociedade Pós-Industrial*. 3ª ed. São Paulo: SENAC, 2003.

**DESAI, M. P.** *Implementing a supplier scoreboard program*. In Quality Progress, Vol. 29, nº 2, 1996.

**FERREIRA, Nilda Teves.** *Cidadania – Uma Questão para a Educação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

**GOODE, W. J. e HATT, P. K.** *Métodos em Pesquisa Social*. 3ª ed. São Paulo: Cia Editorial Nacional, 1969.

**HEINRITZ, Stuart F. e FARREL, Paul V.** *Compras: Princípios e Aplicações*. São Paulo: Atlas, 1972.

**JUNIOR, Jesse Torres Pereira.** *Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública*. 2ª Tiragem, 4ª ed. São Paulo: Renovar, 1997.

**LANE, Jan-Erik.** *New Public Management*. London: Routledge, 2000.

**LIBÂNEO, João Batista.** *Ideologia e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 1995.

**LIMA Jr. Fabio Vaz de.; CUNHA. Jusciely Monteiro da.; KALBUSCH, Leandro Silveira; PINTO, Luciano Cunha; ROSA, Robson Santos da.; NAHAS, Thais C. Strassman.** *Análise do setor de compras da empresa Mecenaz Bar Ltda. - Trabalho relativo à disciplina Administração de Materiais – CAD 5219, como requisito parcial para aprovação*. Florianópolis: UFSC, 2006

**MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado).** *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

**MEIRELES, Hely Lopes.** *Direito Administrativo Brasileiro*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

**MOTTA, Nair de Souza.** *Ética e Vida Profissional*. Rio de Janeiro: Âmbito Cultural, 1984.

**NOVAES, Antônio G.** *Sistemas Logísticos: Transporte, Armazenagem e Distribuição Física de Produtos*. São Paulo: Edgar Blücher Ltda., 1989.

**PAIVA, Luis Henrique.** *A Qualidade do Gasto Público e A Avaliação das Políticas Sociais: O Orçamento do Ministério do Trabalho no Período 2000-2006*. In Revista do Serviço Público, Ano 57, nº 3, jul/set, Brasília, 2006.

**PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Letícia.** *Administração Pública Gerencial: A Reforma de 1995. Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: UnB/ENAP, 1999.

**PRZEWORSKI, A.** *Reforma do Estado, Responsabilidade Política e Intervenção Econômica*. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, Ano 11, nº 32, out, 1996.

**QUELHAS, O. L. G.; QASSIM, R. Y.** *Seleção de fornecedores baseado no critério do custo total mínimo*, In Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Piracicaba: UNIMEP & Associação Brasileira de Engenharia de Produção, 1996.

**RAMSAY, John.** *Purchasing's Strategic Irrelevance*. In *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 2001.

**SLACK, Nigel; CHAMBERS, Stuart; HARLAND, Christine; HARRISON, Alan; JOHNSTON, Robert.** *Administração da Produção. Atlas: São Paulo, 1997*.

**SUNDFELD, Carlos Ari.** *Licitação e Contrato Administrativo*. 2º ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

**VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez.** *Ética*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.



**VERGARA, Sylvia C.** *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

**VIANA, João José.** *Administração de Materiais: Um Enfoque Prático*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

**WEBER, Max** *Conceitos Básicos de Sociologia*. Tradução: G. G. Delaunay e R. E. F. Frias. São Paulo: Moraes, 1987.

**WILSON, James Q.** *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books, 1989.

**WINDHAM, J.** *Implementing of Deming's fourth point*. In *Quality Progress*, Vol. 28, nº 12, 1995.

**YIN, Robert K.** *Case Study Research – Design and Methods*. USA: Sage Publications Inc., 1989.